INDONESIAN TREASURY REVIEW
JURNAL PERBENDAHARAAN, KEUANGAN NEGARA DAN KEBIJAKAN PUBLIK

ANALISIS KEBIJAKAN AKUNTANSI KOLEKSI BAHAN PUSTAKA SEBAGAI BARANG MILIK NEGARA DI INDONESIA

Fajar Islakh Hayadi
Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Jakarta

Alamat korespondensi:
fajar.hayadi@kemenkeu.go.id

ABSTRACT
This study aims to analyze the practices of recording library material collection transactions in the existing system and problems in accounting policies related to library material collection transactions as state property. The case study in this qualitative research uses in-depth interviews, document analysis, and focus group discussions involving the National Library of Indonesia, the Ministry of Finance and the Government Accounting Standards Committee. The results of the study indicate that there are some problems related to recording transactions for collections of library materials, including applicable accounting policies. The study proposes some changes in accounting policies related to library material collection transactions based on Guidance Notes No. 2 Accounting for Libraries based on IPSAS.

Keywords:
Library collection transactions, national library, other fixed assets

ABSTRAK
Penelitian ini bertujuan menganalisis praktik pencatatan transaksi koleksi bahan pustaka pada sistem yang ada dan permasalahan pada kebijakan akuntansi terkait transaksi koleksi bahan pustaka sebagai barang milik negara. Penelitian kualitatif studi kasus ini menggunakan instrumen wawancara mendalam, studi dokumen dan *focus group discussions* yang melibatkan Perpusnas, Kementerian Keuangan dan Komite Standar Akuntansi Pemerintahan. Hasil penelitian menunjukkan terdapat permasalahan terkait pencatatan transaksi koleksi bahan pustaka, termasuk kebijakan akuntansi yang berlaku. Penelitian memberikan masukan sebagai usulan perubahan kebijakan akuntansi terkait transaksi koleksi bahan pustaka berdasarkan *Guidance Notes No. 2 Accounting for Library* berbasis IPSAS.

Kata kunci:
Transaksi koleksi bahan pustaka, perpusnas, aset tetap lainnya

KLASIFIKASI JEL:
M41, M48

CARA MENGUTIP:
Hayadi. F. I., (2021). Analisis kebijakan akuntansi koleksi bahan pustaka sebagai barang milik negara di indonesia. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik,* 6(2), 97-115.

PENDAHULUAN

Likierman (2003) menyatakan bahwa tanpa akuntansi akrual, perubahan yang dikehendaki dalam *New Public Management* akan lemah (Hyndman & Connolly, 2011, hal.37) sehingga, isu kritikal atas konsekuensi penerapan akuntansi berbasis akrual pada sektor publik secara praktik selalu menjadi perbincangan menarik. Christensen (2007) menyatakan terdapat *unsatisfactory condition* yang dihadapi para praktisi dan akademisi ketika menghubungkan pengaruh akuntansi akrual publik dengan perbaikan pola pengambilan keputusan manajerial di sektor publik, karena biaya penerapan akrual mahal, *non-trivial,* berhubungan erat dengan perubahan kebijakan lainnya, kompleks dan kontroversial.

Dari aspek manfaat dan biaya, adopsi basis akrual di sektor publik dapat menimbulkan teknis permasalahan akuntansi (Marti 2006). Putra (2018) menyatakan efektvitas dimensi *policies*/kebijakan akuntansi dan indikator *adapting existing financial rules and regulations* maupun *comprehensive guidance and manual* di beberapa Kementerian Negara/Lembaga (K/L) belum optimal. Marti (2006), dalam studinya terhadap 3 negara pertama pengadopsi akrual, yaitu Inggris, Swedia dan New Zealand, menyatakan diperlukan penyelesaian secara teknis atas beberapa aspek masalah akuntansi basis akrual, dibidang sektor publik yang berhubungan dengan penyajian aset di neraca.

Berkenaan koleksi bahan pustaka *(library collections)* sebagai aset, terjadi banyak perdebatan sehubungan dengan implementasi akuntansi akrual. Cram (1997) menjelaskan terdapat anekdot atau lelucon di kalangan pustakawan di Australia, bahwa koleksi bahan pustaka hendaknya dikecualikan dari aspek akuntansi akrual, salah satu alasannya adalah sulitnya penilaian koleksi bahan pustaka. Menurut West & Carneige (2013), pelaporan keuangan yang berhubungan dengan koleksi bahan pustaka merupakan sesuatu yang *chaotic margin.* Hal ini identik dengan beberapa penelitian lain (Carnegie & West 2003, 2005; B. West & Carnegie, 2010; Carnegie, Sidaway, West 2013; B. P. West & Carnege, 2013; Horn & Epps 2014). Kesimpulannya beberapa penelitian tersebut menyatakan koleksi bahan pustaka merupakan transaksi ekonomi yang unik sekaligus rumit untuk dipraktikan baik dari segi prinsip akuntansi maupun prakteknya.

Perpustakaan Nasional (Perpusnas) merupakan lembaga pemerintah non kementerian, berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2018 tentang Serah Simpan Karya Cetak Karya Rekam (KCKR) yang memilliki fungsi utama menghimpun semua koleksi perpustakaan secara profesional untuk kepentingan pendidikan, riset, pelestarian, informasi, dan rekreasi para pemustaka. Kebijakan akuntansi atas transaksi koleksi bahan pustaka di Indonesia, telah diatur dalam standar dan buletin teknis yang disusun dan diterbitkan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP).

Sejak era basis *Cash towards Accrual* (CTA) tahun 2004 dan implementasi akrual tahun 2015, berdasarkan Buletin Teknis (Bultek) Nomor 15 (pengganti Bultek nomor 9) tentang Akuntansi Aset Tetap Berbasis Akrual dinyatakan bahwa seluruh jenis koleksi bahan pustaka baik buku dan non buku *(Library Collections)* diklasifikasikan dan dikapitalisasi sebagai Aset Tetap Lainnya bersama dengan barang jenis lainnya seperti barang bercorak kesenian/kebudayaan/olah raga, hewan, ikan, dan tanaman dan tidak menerapkan ketentuan penyusutan.

Klasifikasi aset tetap lainnya merupakan salah satu jenis aset tetap diluar dari contoh beberapa aset tetap yaitu Tanah, Peralatan dan Mesin, Gedung dan Bangunan, Jalan, Irigasi dan Jaringan yang diperoleh dan dimanfaatkan untuk kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap dipakai (Buletin Teknis No. 15 Tentang Akuntansi Aset Tetap Berbasis Akrual, 2014). Selain itu, untuk koleksi bahan pustaka berupa *e-book* diklasifikasi dan dikapitalisasikan sebagai Aset Tak Berwujud Lainnya berdasarkan Bultek Nomor 17 Tentang Akuntansi Aset Tak Berwujud Berbasis Akrual, dan tidak pula

PENERAPAN DALAM PRAKTIK

- Terdapat beberapa permasalahan signifikan terkait teknis pencatatan transaksi koleksi bahan pustaka berdasarkan praktik pencatatan terhadap sistem yang ada di Perpusnas. Kebijakan akuntansi saat ini belum mengakomodisasi secara spesifik perkembangan proses bisnis yang ada seperti bagaimana kriteria pengukuran hasil alih media dan perlunya kriteria pengakuan tertentu untuk dapat diakui sebagai aset atau beban.
- Perlu tindak lanjut sejumlah rekomendasi jangka pendek dan jangka panjang sebagai solusi permasalahan teknis pencatatan transaksi dan perubahan kebijakan akuntansi seperti FGD, koordinasi, harmonisasi dan penyamaan persepsi atas standar melibatkan Perpusnas, Kementerian Keuangan dan Komite Standar Akuntansi Pemerintahan.

diterapkan ketentuan amortisasi. Ketentuan pencatatan kapitalisasi semua koleksi pustaka didetilkan dalam penatausahaan BMN dan Sistem Informasi Manajemen dan Akuntansi Barang Milik Negara (SIMAK BMN) untuk dicatat peritem menurut Nomor Urut Pencatatan (NUP) bukan perpaket.

Pada tahun 2016 berdasarkan Surat Kepala Perpusnas Nomor 4407/2/PLK/07/XI.2016 tanggal 4 November 2016 kepada Ditjen Perbendaharaan (DJPb) dan Ditjen Kekayaan Negara (DJKN), Perpusnas memohon dispensasi perlakuan khusus berupa kebijakan akuntansi yang spesifik terkait transaksi koleksi bahan pustaka. Sampai dengan penelitian ini dituliskan, permohonan tersebut sedang dalam proses tindak lanjut. Latar belakang dari permohonan tersebut adalah adanya beberapa temuan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tentang Ringkasan Temuan Audit/Rekomendasi yang belum selesai ditindaklanjuti Tentang Koleksi Pustaka Tahun 2014-2018 pada Perpusnas (Lampiran 1). Turut menjadi faktor pendorong adalah besarnya jumlah item koleksi bahan pustaka pada Neraca dan Laporan Barang Kuasa Pengguna Perpusnas akun Aset Tetap Lainnya dan Aset Tak Berwujud Lainnya (Lampiran 2).

Kebijakan akuntansi pada dasarnya tidak hanya berperan sebagai landasan utama bagi lingkungan pengendalian di bidang keuangan, namun juga sekaligus menjembatani *gap* yang terjadi antara sumber teknis yang berkaitan dan literatur dan praktik bisnis di lapangan (Ernest and Young 2013). Pertimbangan tambahan lain yang perlu diperhatikan adalah perubahan proses bisnis dari Perpusnas dari *book management* menjadi *knowledge management* (Susanti 2018). Perubahan ini seiring dengan adanya perkembangan transformasi digital/elektronik pada pelayanan perpustakaan.

Selain kebijakan, secara praktik pencatatan atau pembukuan atas transaksi koleksi bahan pustaka yang jumlahnya sangat banyak setiap tahun, masih menggunakan Sistem Akuntansi Barang Millik Negara (SABMN) mulai tahun 2004 yang kemudian berubah menjadi Sistem Informasi Manajemen dan Akuntansi Barang Milik Negara (SIMAK-BMN). Aplikasi ini merupakan sistem informasi yang digunakan dalam penginputan data BMN yang dikembangkan oleh Kementerian Keuangan. Nasrudin (2018) menyatakan bahwa SIMAK-BMN mudah digunakan oleh pengguna dalam pendokumentasian ataupun penatausahaan terhadap BMN yang di kelola dengan baik dan minim *error.* Namun pada penelitian lain, Putra & Budiyanto (2010) menyatakan bahwa diperlukan optimalisasi pengembangan lanjutan pada SIMAK-BMN agar semakin efektif dan efisien. Sejalan dengan kebijakan pengembangan koleksi bahan pustaka internal Perpusnas, mulai tahun 2011, digunakan *Integrated Library System* (INLIS) sebagai sistem informasi terpadu terkait koleksi, yang kemudian adanya kedua sistem ini menyebabkan permasalahan teknis kaitannya dengan praktik penatausahaan koleksi bahan pustaka sebagai BMN.

Berdasarkan hal di atas, menelusuri praktik dan kebijakan akuntansi akrual atas koleksi bahan pustaka di sektor publik menurut pengalaman negara atau institusi di luar negeri menjadi referensi studi penelitian ini. Sebab, literatur terdahulu di Indonesia yang membahas secara khusus di bidang akuntansi *Library Collections* sangatlah minim dan dapat dikatakan tidak ada, mayoritas literatur di Indonesia menitikberatkan kepada Aset Tetap atau salah satu jenis Aset Tetap Lainnya yaitu *Herritage Asset* (Aset Bersejarah) sehingga, tentunya berdampak tidak tergalinya solusi penyelesaian berbasis riset terkait fakta dan potensi tidak sinkronnya sistem prosedur pencatatan, proses bisnis, kebijakan akuntansi dan perkembangan isu digitalisasi pada bahan pustaka di Indonesia

Beberapa penelitian terdahulu baru membahas kompleksitas akuntansi koleksi bahan pustaka berdasarkan prinsip akuntansi akrual dan sistem secara normatif (Misalnya Carnegie & West 2003, 2005; West & Carnegie 2010; Carnegie et al., 2013; West & Carnege 2013; Horn & Epps 2014). Yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini menganalisis situasi dan kondisi yang rill atas dampak penggunaan standar termasuk sistem terkait koleksi bahan pustaka yang ada saat ini di Indonesia, dan menggunakan *guidance* tertentu yang merupakan *best practise* sebagai sumber referensi perubahan. Dengan demikian, sangat dibutuhkan topik-topik penelitian akuntansi di sektor publik yang relevan dengan praktik yang ada (van Helden, 2019).

Penelitian ini menggunakan kerangka konseptual tentang aset pada Kerangka Konseptual Pelaporan Keuangan (KKPK) yang merupakan bagian terpisah dari Pedoman Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) yang disusun oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI). Secara prinsip akuntansi, kerangka konseptual berfungsi untuk memberikan pengaturan dalam merumuskan konsep yang mendasari penyusunan dan penyajian laporan keuangan yang akan menjadi suatu standar atau kebijakan yang menjadi solusi permasalahan akuntansi atas kasus tertentu. Penelitian ini menekankan pada pemahaman apakah koleksi bahan pustaka tersebut hanya dapat sebagian atau jenis tertentu saja untuk dapat diakui sebagai aset menurut kriteria sesuai kerangka konseptual.

Menurut IFAC (2007) dan United Nations (2016) beberapa negara bahkan lembaga publik telah melakukan adopsi penuh akuntansi berbasis akrual berdasarkan *the International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) adalah Australia, Kanada, New Zealand, Inggris dan Amerika Serikat termasuk Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB/UN). Dimana, tahun 2008, *Task Force on Accounting Standards* pada UNSAS *(United Nations System Accounting Standard)* telah menerbitkan *Guidance Note 2 Accounting for Library Collections* yang membahas secara khusus tentang Koleksi Bahan Pustaka merujuk IPSAS 17 tentang *Property, Plant and Equipment* dan IPSAS 3 tentang *Accounting Policies.*

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus yang menurut Mahmudi (2003) orientasi riset pada akuntansi sektor publik lebih dianjurkan menggunakan strategi studi kasus yang bertujuan utama memperbaiki kebijakan yang ada. Selain itu kasus-kasus pada akuntansi sektor publik merupakan sesuatu yang unik dan menarik sehingga model studi kasus bermanfaat membantu menganalisis permasalahan yang ada (Herdianyah 2019). Menurut Ellet (2007) penelitian studi kasus bemanfaat sebagai *problem solving, evaluation, decision making* dan *rules.*

Bagi Perpusnas, penelitian ini bermanfaat sebagai sumber evaluasi dan penyelesaian permasalahan, serta menyeleraskan antara fungsi manajemen pustaka dan kebijakan akuntansinya. Bagi unit-unit lain yang juga memiliki tupoksi layanan perpustakaan seperti Arsip Nasional dan institusi pendidikan atau kantor pemerintah tertentu yang juga memiliki koleksi, studi ini memberikan kontribusi dan manfaat hasil penelitian berupa perlu adanya pengaturan khusus mengenai akuntansi koleksi bahan pustaka bagi unit yang memiliki layanan perpustakan paripurna dan tidak paripurna kedepannya serta semakin baiknya kualitas pelaporan keuangan khususnya mengenai masalah koleksi bahan pustaka sebagai BMN.

Bagi regulator akuntansi pemerintah seperti KSAP dan Kementerian Keuangan, penelitian ini memberikan kontribusi dan manfaat hasil penelitian berupa dapat disusunnya regulasi perlakuan akuntansi apakah itu nantinya berbentuk buletin teknis atau standar spesifik termasuk revisi kebijakan BMN terkait penatausahaan transaksi bahan pustaka baik dari sisi prosedur maupun sistem dapat diterbitkan baik oleh Kementerian Keuangan dan KSAP.

Melalui *interview* mendalam, reviu dokumen dan *Focus Group Discussion (FGD)* dengan beberapa pihak terkait seperti Perpusnas, Kementerian Keuangan dan KSAP, harapannya penelitian ini dapat memahami kondisi dari praktik pencatatan transaksi koleksi bahan pustaka yang difokuskan terhadap sistem yang ada dan kondisi permasalahan kebijakan akuntansi yang fokus pada pengakuan dan pengukuran terkait transaksi koleksi bahan pustaka sebagai BMN pada Perpusnas sesuai SAP dan Bultek terkini yang berbasis IPSAS dan ketentuan BMN dan memberikan bentuk masukan sebagai usulan perubahan kebijakan akuntansi terkait koleksi bahan pustaka sebagai BMN pada Perpusnas BMN berdasarkan *Guidance*.

Rumusan masalah dari penelitian adalah *pertama* bagaimana kondisi dari praktik pencatatan transaksi koleksi bahan pustaka terhadap sistem yang ada dan kebijakan akuntansinya sebagai BMN pada Perpusnas yang difokuskan pengakuan dan pengukurannya dan *kedua* bagaimana bentuk masukan yang diperlukan untuk usulan perubahan kebijakan akuntansi terkait transaksi koleksi bahan pustaka sebagai BMN pada Perpusnas berdasarkan *Guidance* yang berbasis IPSAS.

STUDI LITERATUR

Kerangka Konseptul Aset

Aset merupakan salah satu unsur LK penting dalam implementasi akuntansi berbasis akrual. Definisi aset, berdasarkan Kerangka Konseptual Pelaporan Keuangan (KKPK), sumber daya yang dikuasai oleh entitas sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomik masa depan diharapkan akan mengalir ke entitas (Ikatan Akuntan Indonesia, 2018). Karasteristik adanya manfaat ekonomi masa depan selalu berkaitan erat dengan karakter dari sumber daya ekonomi, yakni adanya kelangkaan dan mengandung kegunaan (utilitas). Adanya bukti kepemilikan hukum dalam kendali entitas bukanlah landasan karasteristik yang utama dalam mendefinisikan kriteria aset, namun harus dilandasi oleh konsep substansi mengungguli bentuk (*substance over form)* (Suwardjono 2008). Timbulnya bukti kepemilikan bersamaan dengan adanya suatu kendali, namun hal ini bukan merupakan karakteristik penting dari suatu aset (Godfrey, J., A. Hodgson, S. Holmes, 2010).

Aset harus timbul sebagai akibat dari transaksi atau kejadian masa lalu adalah atau penguasaan suatu aset harus didahului oleh transaksi atau kejadian ekonomis yang telah terjadi. Selain harus memenuhi tiga definisi kriteria diatas, terdapat beberapa kriteria karasteristik tambahan namun bukan sebagai karasteristik utama yatu diperoleh dengan suatu biaya *(acquisition at a cost),* berwujud (*tangibility),* dapat dipertukarkan *(exchangeability)*, kendali dibuktikan secara hukum *(legal enforceability)*

dan dapat dipisahkan *(separable)* (AASB 1995; Godfrey et al. 2010).

Setelah memenuhi kriteria definisi dari aset, Godfrey et. al. (2010) menyatakan dibutuhkan prosedur lanjutan berupa suatu konvensi dan pernyataan otoritatif untuk dapat diakui atau dicatat dalam neraca, berdasarkan beberapa kriteria antara lain: memiliki manfaat ekonomi masa depan yang besar (*future economic benefit)* dan dapat diukur dengan andal *(measure reliably).* Seiring dengan variasi transaksi aset, cakupan luas dan pengaturan kapan waktunya pengakuan aset, maka adanya mekanisme pengakuan aset yang dijadikan sebagai kebijakan akuntansi selalu memiliki konsekuensi ekonomi bagi penyusun dan pengguna laporan keuangan (Setijaningsih 2012). Belkaoui (2012) memberikan pendetilan dan pertimbangan kriteria pengakuan aset yang disebut dengan *recognition rules* atas *recogniton criteria* yang masih berkonsep umum, seperti dalam peryataan standar.

Setelah definisi dan kriteria pengakuan aset dipenuhi, langkah lanjutan menurut AASB (1995) bagaimana mengukur aset berdasarkan jumlah satuan moneter atau biaya atau nilai lainnya secara handal yang melekat pada suatu objek saat perolehan. Penyajian aset dalam laporan keuangan mengikuti aturan klasifikasi aset baik menurut sifat, fungsi, likuiditas dan kombinasinya apakah termasuk aset tetap, aset tidak berwujud atau aset lainnya. Apabila suatu aset tidak dapat diukur dan dinilai secara handal sesuai model biaya historis maupun model nilai wajar sehingga juga tidak dapat memenuhi karakteristik kualitatif untuk disajikan dalam laporan keuangan (LK), maka tidak dapat diakui. Setiap pengeluaran transaksi yang tidak dapat diakui sebagai aset wajib dilakukan pengungkapan *(disclousure)*.

Adanya adopsi aturan akuntansi akrual yang bersumber *dari International Accounting Standars* (IAS) yang dipakai oleh sektor swasta untuk dilakukan pada sektor publik yang memiliki karakter bisnis yang berbeda dengan sektor swasta memunculkan banyak isu. Menurut Public Sector Committee (1995) terdapat beberapa isu antara lain: *pertama* apakah aturan standar akuntansi umum yang bersumber dan dipakai di sektor swasta selama ini dapat diadopsi dan diimplementasikan pada sektor publik dan apakah perlu dibedakan ?, *kedua* permasalahan akuntansi aset apakah masih perlu melakukan pengecualian dalam pengakuan aset tertentu dan sulitnya pengukuran jenis aset tertentu secara handal disektor publik, misalnya aset infrastruktur dan aset bersejarah.

Burritt, McCrae, & Benjamin (1996) menyatakan hal yang perlu dirumuskan dalam standar adalah adanya penetapan definisi tertentu dari aset sektor publik dan diskusi lebih lanjut tentang sifat, definisi dan identifikasi aset sektor publik, selain itu diperlukan kemungkinan pendekatan yang lebih "multikultural" untuk definisi dan pengakuan aset. Menurut Public Sector Committee (1995) adopsi akrual menimbulkan banyak konsekuensi terkait, antara lain: penentuan jenis klasifikasi pengakuan aset dalam neraca akan semakin bertambah luas dan kompleks dibandingkan basis akuntansi selain akrual, tantangan *judgment* untuk menentukan metode dan nilai hasil pengukuran aset dengan handal *(measure reliably)* agar memenuhi dengan karakter kualitatif akuntansi.

Christiaens, Rommel, Barton, & Everaert (2012) dalam penelitiannya menyatakan diperlukan analisa dan modifikasi yang signifikan terkait akuntansi aset yang diterapkan di sektor publik, dan direkomendasikan terdapat pengecualian pengakuan aset sektor publik yang berkategori *"businesslike assets"* misalnya gedung bangunan dan peralatan dan yang berkategori *"specific* bersifat sosial dan kultural*",* misalnya alat-alat kesenian. IPSASB memperluas kriteria pengakuan aset sektor publik dengan menambahkan unsur *service potential,* sebagai bagian dari manfaat ekonomi, walaupun manfaatnya mengalir kepada pemakai aset bukan kepada entitas itu sendiri. Perpusnas masuk dalam kategori kriteria *service potential*, jenis aset berkategori ini (koleksi) sangat mendominasi setiap tahun dalam laporan keuangan, dengan berbagai jenis kelompok sub aset, apakah semuanya perlu diakui sebagai aset atau tidak.

Regulasi Perlakuan Akuntansi Koleksi Bahan Pustaka

Mengacu pada aturan IPSAS, koleksi bahan pustaka, merupakan wilayah yang abu-abu (*grey area)* ketika entitas mengimplementasikan beberapa aturan misalnya dalam IPSAS Nomor 17 tentang *Property, Plant, And Equipment (PPE)* yang merujuk pada *International Accounting Standard* (IAS) 16 (*Revised* 2003) dan IAS 38, kemudian Pernyataan IPSAS Nomor 31 tentang *Intangible Asset* yang merujuk pada *International Accounting Standard* (IAS) 38 *(issued 2010)*. Kebijakan Akuntansi Transaksi Koleksi Bahan Pustaka pada Perpusnas mengacu pada PSAP Nomor 7, Buletin Teknis SAP No. 15 dan PMK Nomor 225, dimana koleksi perpustakaan/buku dan non buku masuk dalam klasifikasi Aset Tetap Lainnya.

Pengakuannya tidak mengimplementasikan nilai satuan minimum sehingga berapa pun nilainya dikapitalisasi serta tidak dilakukan penyusutan secara periodik, melainkan penghapusan pada saat aset tetap lainnya tersebut sudah tidak dapat digunakan atau mati. Untuk pengukuran telah diatur juga bahwa biaya

perolehan Aset Tetap Lainnya menggambarkan seluruh biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh aset tersebut sampai siap pakai. Kebijakan diatas juga seiring dengan PMK Nomor 181 yang menegaskan bahwa koleksi perpustakaan termasuk klasifikasi ATL, mengatur bahwa nilai satuan minimum kapitalisasi tidak diterapkan atas ATL, termasuk koleksi perpustakaan, mengatur bahwa koleksi perpustakaan yang diperoleh sebelum 1 Januari 2002 dibukukan dalam buku barang intrakomptabel.

Guidance Note 2 Accounting for Library Collections

Pada tahun 2008, *Task Force on Accounting Standards* pada UNSAS atau *United Nations System Accounting Standard* telah menerbitkan *Guidance Note 2 Accounting for Library Collections* yang membahas khusus tentang Koleksi Bahan Pustaka (*Library Collections*) merujuk kepada IPSAS 17 dan IPSAS 3 dan menjadi *useful guidance,* Mei 2009. *Guidance* telah mengatur secara detil perihal kebijakan akuntansi tentang *Library Collections*, beberapa isu penting yang dijelaskan antara lain: *Classification of Collections, Accounting Treatment, Periodicals and Subscriptions, Eletronic Media, Internally Develop Information, Digital Library Collection, Transfers Between Collection, Impairment, Disclosure Requirements, Physical Security and Verification* (IAEA, 2008).

Penelitian ini menggunakan *Guidance* dari UNSAS sebagai referensi utama dengan beberapa pertimbangan. P*ertama,* dalam konteks penerapannya *Guidance* ini telah didukung dan dijadikan rujukan oleh beberapa negara yang telah mengadopsi IPSAS dalam kebijakan akuntansi koleksi bahan pustakanya. Sebagai contoh, di Australia, *Quensland Government Treasury* (QGT) dan *Government of Victoria Treasury and Finance* (GVTF), kemudian di New Zaeland melalui *Government of New Zealand National Treasury* (NZNT).

Kedua, keberadaan kebijakan akuntansi yang komprehensif dan taat pada standar khususnya terkait dengan transaksi koleksi bahan pustaka seperti yang ada pada *Guidance* sangatlah dibutuhkan oleh suatu entitas dan menjadi syarat utama, agar dalam penyusunan laporan keuangannya dapat lebih memenuhi karasteristik kualitatif laporan keuangan. *Ketiga, Guidance* dimaksudkan untuk dapat mengisi kekosongan standar yang mengatur secara spesifik tentang transaksi koleksi bahan pustaka sebagaimana yang diatur dalam IPSAS 3.

Saat ini ada beberapa regulasi terkait koleksi bahan pustaka, yaitu *Guidance Note No.2 Accounting for Library Collections*, PSAP No. 7, Bultek SAP No 15 dan PMK Nomor 225 dan PMK Nomor 181. Perbandingan regulasi akuntansi tersebut disajikan pada pada Tabel 1.

Penelitian Terdahulu

Di Indonesia, penelitian terdahulu tentang akuntansi koleksi bahan pustaka sangat terbatas. Beberapa hasil penelitian di luar negeri tentang sektor publik secara dominan digambarkan oleh Dale Carnegie yang memberikan gambaran praktik akuntansi atas transaksi koleksi bahan pustaka yang tidak mudah. Banyak terdapat aset dalam sektor publik misalnya perpustakaan dan museum non karakter keuangan – untuk dinilai dan diukur secara andal, mengakibatkan timbulnya kesulitan teknis yang memakan waktu lama dan sangat *costly* untuk mengakuinya dalam laporan keuangan, Sesuatu yang kontradiktif untuk menetapkan nilai keuangan atas item yang memiliki karakter sifat seperti sosial, budaya dan edukatif (Carnegie & West 2003). Praktik akuntansi atas koleksi bahan pustaka sangatlah sulit, dimana akuntansi atas *library collections* digambarkan sebagai seseuatu yang rumit, ditambah adanya perbedaan pandangan dari pihak pustakawan dapat merumitkan keandalan, komparabilitas dan kegunaan dari laporan keuangan, termasuk pelaksanaan proses penyesuaian penilaian atas koleksi pustaka yang memakan waktu (Carnegie et al., 2013).

Carnegie & West (2005) dan Carnegie et al.,(2013) menambahkan konsekuensi penerapan akuntansi akrual, adalah adanya pendekatan *monetary unit* dalam semua *economic event* yang termasuk aset yang merupakan kriteria *non – financial character*. Selain itu, terjadinya *missunderstanding* keakuratan data dan ketidakcukupan dari kehandalan kuantitas data koleksi yang akan tersaji dalam laporan keuangan pada organisasi perpustakaan. Hal ini tentunya membutuhkan persamaan persepsi mengenai bagaimana proses bisnis mutasi data koleksi perpustakaan dan manajemen dari jenis *library collections. Misunderstanding* terjadi di antara beberapa pihak antara lain: pustakawan, bagian keuangan dan akuntan, akibat tidak cukup handalnya sistem dan prosedur yang dibuat dalam manajemen perpustakaan yang berakibat rumitnya menentukan jumlah data koleksi sebenarnya (Cram, 1997)

Penelitian lain juga memberikan ulasan tentang perdebatan tentang penyusutan pada koleksi bahan pustaka di mana saat itu Dewan Standar Akuntansi Keuangan (FASB) di Amerika telah merilis Pernyataan No. 93 tentang Pengakuan Penyusutan oleh Organisasi Nirlaba. Berdasarkan aturan tersebut, perguruan tinggi dan universitas, diminta mengkapitalisasi aset

tetap mereka dan mendepresiasi aset tersebut seiring waktu. Namun, terkait dengan koleksi bahan pustaka dalam prakteknya hanya sebagian besar institusi yang dapat mengakui bahan pustaka sebagai aset dan menyusutkannya (Ellory & Sherman 1992)

Dalam penelitian lain, disimpulkan bahwa diperlukan suatu standar yang efektif dan konsisten untuk mengatasi permasalahan penilaian dan penyusutan pada koleksi bahan pustaka yang melibatkan koordinasi antara peranan pustakawan dan akuntan pada perpustakaan. Selain itu penelitian ini juga menyinggung kompleksnya aplikasi dari akuntansi akrual ketika dihadapkan adanya transisi koleksi dari bentuk fisik ke *online*, sehingga dari sisi pustakawan secara strategis juga harus memikirkan implikasinya terhadap praktik akuntansi (Horn & Epps 2014). Sebagai salah satu aset yang dianggap memiliki kesamaan karakter edukasi, sosial dan budaya, dengan koleksi bahan pustaka, adanya isu permasalahan akuntansi atas aset bersejarah yang terjadi dari penelitian di empat museum nasional di ASEAN diperlukan adanya *benchmark* untuk menyusun *specific guidance* untuk perbaikan praktik akuntansi atas aset bersejarah (Hassan, N. L., Saad, N., Ahmad, H. N., Mohammed Salleh, M. S., & Ismail, M. S. 2016). Berdasarkan pemaparan dari studi literatur diatas, maka model penelitian ini dapat disajikan dalam Gambar 1.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dikarenakan transaksi koleksi bahan pustaka dalam dunia akuntansi sektor publik merupakan masalah yang kontemporer dan masih terjadi hingga saat ini. Studi kasus merupakan strategi penelitian yang membuat penelitian ini menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses, atau sekelompok individu. Penelitian menempatkan Perpusnas sebagai *single case* dikarenakan memiliki jumlah transaksi koleksi bahan pustaka paling terbanyak dan tupoksi kepustakaan berdasarkan UU yang berlaku.

Penelitian menggunakan dua jenis sumber data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang pengumpulan data aslinya dilakukan oleh peneliti langsung. Selain itu, data primer juga dapat diartikan sebagai data yang dikumpulkan untuk masalah penelitian yang ada, menggunakan prosedur yang paling sesuai dengan masalah penelitian. Data primer diperoleh secara langsung oleh peneliti dari hasil pengumpulan data berupa wawancara dan FGD. Data sekunder merupakan sumber data yang diperoleh dengan cara membaca, mempelajari dan memahami melalui media lain yang bersumber dari literatur, buku-buku, serta dokumen. Data sekunder diperoleh peneliti dari laporan internal maupun yang telah dipublikasi atau dokumen pendukung lainnya.

Untuk mengetahui pemasalahan kondisi praktik dan kebijakan akuntansi, penelitian menggunakan instrumen penelitian berupa: wawancara semi terstruktur kepada satu orang staf kelompok jabatan fungsional keuangan (Responden 1) pada Biro Keuangan dan Perencanaan Perpusnas yang telah aktif bekerja sejak implementasi akuntansi akural pertama kali tahun 2015 untuk menyusun LK Perpusnas dari tahun 2014 hingga sekarang. Selain itu, sumber data juga berasal dari wawancara dengan satu orang staf pada bagian Subbagian Rumah Tangga dan Layanan Pengadaan pada Biro Umum dan SDM Perpusnas (Responden 2) yang aktif bekerja sejak implementasi akuntansi akrual untuk menyusun Laporan BMN. Untuk membahas kebijakan akuntansinya, penelitian menggunakan hasil wawancara dengan seorang anggota kelompok kerja KSAP (Konseptor Bultek Aset Tetap) dan juga sebagai Kepala KPKNL Kota Bekasi (Responden 5) dan telaah dokumentasi.

Untuk mendapatkan masukan atas usulan perubahan kebijakan akuntansi terkait koleksi bahan pustaka sebagai BMN pada Perpusnas yang mengacu pada *Guidance*, penelitian ini menggunakan instrumen penelitian FGD dengan *Zoom Meeting* untuk mendapatkan opini atau sikap terkait konsep dan ide yang ada kepada satu orang pejabat eselon II sebagai Kepala Biro Perencanaan dan Keuangan Perpusnas (Responden FGD 1) dan satu orang staf pada Perpusnas (Responden FGD 5), dua orang pejabat eselon III-IV dan staf pada Direktorat APK yang membidangi pembinaan akuntansi instansi pada Perpusnas yaitu Kepala Subdit Bimbingan Akuntansi Instansi dan Bendahara Umum Negara (Responden FGD 2) dan Kasi Bimbingan Akuntansi Regional dan Bendahara Umum Negara (Responden FGD3), satu orang pejabat eselon IV Kasi Barang Milik Negara pada Direktorat BMN (Responden FGD 4) yang membidangi kebijakan BMN (terlibat sejak implementasi akrual sejak tahun 2015) dan wawancara semi terstruktur secara *online* terpisah berdasarkan rekaman FGD kepada dua orang narasumber yaitu pejabat eselon IV Direktorat APK, Kasi Sistem Akuntansi Instansi (Responden 3) yang khusus menangani sistem akuntansi instansi sejak implementasi akrual tahun 2015 khususnya Aplikasi SIMAK BMN dan dua anggota kelompok kerja KSAP antara lain akademisi universitas negeri di Jakarta (Responden 4) dan juga menyertakan konseptor dari Bultek tentang Akuntansi Aset Tetap yang

juga merupakan Kepala KPKNL Kota Bekasi (Responden 5).

Teknik analisis data yang digunakan penelitian ini adalah teknik analisis model Miles dan Huberman pada data primer dan data sekunder. Selanjutnya hasil analisis data diuji dengan data yang diperoleh dari sumber lain. Triangulasi yang dilakukan meliputi antara narasumber dua hasil wawancara terpisah, antara instrumen wawancara dan telaah dokumen. Selain itu, turut dilakukan triangulasi antara narasumber pada FGD dan wawancara terpisah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Berdasarkan rumusan masalah dari penelitian ini, hasil temuan penelitian atas rumusan masalah pertama disajikan pada Tabel 2 tentang Kondisi Praktik Pencatatan Tansaksi Koleksi Bahan Pustaka berdasarkan sistem saat ini. Kondisi Kebijakan Akuntansi Koleksi Bahan Pustaka terkait Pengakuan dan Pengukuran berupa 2 buah temuan hasil analisis disajikan pada Tabel 3. Terhadap rumusan masalah kedua disajikan dalam Tabel 4 tentang Usulan Perubahan Kebijakan Akuntansi Terkait Koleksi Bahan Pustaka sebagai BMN pada Perpusnas berdasarkan *Guidance* berupa delapan buah temuan hasil analisis.

Pembahasan

Kebijakan Akuntansi yang ada tidak memiliki Kriteria Tertentu untuk Kapitalisasi Koleksi Bahan Pustaka sebagai Aset

Terdapat beberapa pertimbangan mengapa kebijakan akuntansi saat ini tidak membedakan antara kriteria bahan pustaka sebagai koleksi dan sebagai aset sampai dengan saat ini.

Pertama, penerapan akuntansi akrual di Indonesia yang masih relatif baru dan pada awal penerapannya lebih banyak fokus kepada penyusunan neraca pemerintah pusat pertama kali pada tahun 2004. Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh responden 5. Diketahui bahwa pada tahun-tahun belakangan ini, KSAP giat-giatnya mensinergikan dan mensinkronisasikan produk standar akuntansinya dengan apa yang ada di IPSAS dan IAS.

Kedua, masih dipengaruhi oleh aturan dalam rezim BMN berapa pun nilai aset itu akhirnya semua dicatat karena ada kategori barang intrakomptabel dan ekstrakomptabel. Aturan ketentuan penatausahaan BMN seperti dalam PMK Nomor 181 masih mempengaruhi dalam sistem pencatatan BMN seperti yang disampaikan oleh responden 5. Kebijakan saat kini kurang memperhatikan konsekuensi dari adopsi aturan akuntansi berbasis akrual yang bersumber dari *International Accounting Standars* (IAS) sehingga memunculkan banyak isu di lapangan. Menurut Public Sector Committee (1995) isu tersebut adalah permasalahan akuntansi aset, yaitu apakah di sektor publik masih diperlukan pengecualian dalam pengakuan aset tertentu dikarenakan sulitnya pengukuran jenis aset tertentu secara handal disektor publik, misalnya aset infrastruktur dan aset bersejarah. Atas permasalahan ini, Burritt et al., (1996) menyatakan perlu dilakukan dalam standar, adanya penetapan definisi tertentu dari aset sektor publik dan diskusi lebih lanjut tentang sifat, definisi dan identifikasi aset sektor publik, selain itu diperlukan kemungkinan pendekatan yang lebih "multikultural" untuk definisi dan pengakuan aset.

Ketiga, selain itu, kebijakan akuntansi yang ada kini, juga tidak mempertimbangkan pemenuhan kriteria definisi dari aset, Godfrey et. al. (2010) menyatakan dibutuhkan prosedur lanjutan berupa suatu ketentuan (konvensi) dan pernyataan otoritatif untuk dapat diakui atau dicatat dalam neraca, dengan wajib memenuhi beberapa kriteria, antara lain: aset tersebut memiliki manfaat ekonomi masa depan yang besar dan aset tersebut harus dapat diukur dengan andal.

Pengakuan koleksi bahan pustaka selalu melewati periode pelaporan dan baru selesai catat di waktu *post audit*

Pada prinsipnya praktik di Perpusnas sudah sesuai dengan kebijakan akuntansi yang ada, namun yang terjadi adalah pada prakteknya informasi Aset Tetap Lainnya dalam setiap periode penyusunan Laporan Keuangan baik periode semesteran dan tahunan maupun komprehensif bahkan sampai dengan proses masa audit, pengakuan koleksi bahan pustaka dalam neraca itu sering terlambat dan belum selesai sehingga apabila ditampilkan atau diinformasikan sering terdapat validasi akun aset tetap lainnya yang belum diregister. Hal ini seperti apa yang diungkapkan oleh responden 1. Akun aset tetap lainnya yang belum diregister merupakan suatu akun kontrol yang dijadikan sebagai teknik untuk validasi apakah suatu transaksi aset itu belum diakui di dalam laporan keuangan. Berikut ini adalah beberapa ulasan terkait temuan di atas.

Pertama, besarnya jumlah pengadaan buku yang luar biasa dan wajib dikapitalisasi sebagai aset. Hal ini seperti yang disampaikan oleh responden 1, yang mengeluhkan kebijakan ini.

Kedua, kesulitan membangun koordinasi dan komitmen yang kuat dalam pengelolaan koleksi bahan pustaka sebagai aset antara bagian teknis pustakawan, bagian BMN dan bagian keuangan. Seperti apa yang diungkapkan oleh responden 2,

Ketiga, adanya proses penilaian aset koleksi bahan pustaka hingga memperoleh pengesahan penilaian sebelum dicatat. Setiap periode pelaporan tahunan, sering terdapat koleksi bahan pustaka yang belum memiliki dasar pengesahan penilaian hingga di waktu *post audit* yang tentunya hal ini membutuhkan keputusan dari auditor yang memeriksa LK. Hal ini seperti yang disampaikan oleh responden 1.

Keempat, penginputan transaksi koleksi bahan pustaka pada Aplikasi SIMAK BMN harus *one by one* dan tidak bisa *multiuser*. Hal ini dijelaskan oleh responden 1 saat tahun 2018 ikut membantu penginputan koleksi bahan pustaka saat audit.

Titik kritis Pengakuan Koleksi bahan pustaka sebagai BMN hanya mengacu pada dokumen sumber pengadaan, tidak pada saat siap dilayankan

Menurut wawancara responden 1, untuk melakukan pencatatan transaksi koleksi bahan pustaka sebagai aset, maka dilakukan kegiatan rekonsiliasi diantara Biro Perencanaan dan Keuangan, Biro Umum dan Pihak Unit yang bertanggung jawab terhadap pengadaan koleksi bahan pustaka. Rekonsiliasi data hanya mengacu pada dokumen serah terima dan dokumen belanja atau pembelian, tidak berdasarkan apakah bahan pustaka tersebut sudah melalui proses pengolahan dimana suatu koleksi bahan pustaka siap dilayankan. Apabila mengacu pada Bultek Nomor 15 paragraf 5 - 12 dan PMK Nomor 225 pada Bab VIII Kebijakan Aset Tetap, maka sebenarnya Aset Tetap Lainnya diakui pada saat telah diterima atau diserahkan hak kepemilikannya dan/atau pada saat penguasaannya berpindah serta telah siap dipakai oleh entitas.

Padahal untuk mencapai kondisi siap pakai, perlu diketahui apa yang terjadi dalam proses bisnis Perpusnas dimana setelah kegiatan perolehan bahan pustaka yang bersumber dari pembelian, deposit, hadiah dan hibah, alih media, terbitan sendiri dan tukar menukar sebelumnya dilakukan beberapa akivitas antara lain: tahapan inventarisasi dilakukan terlebih dahulu oleh unit masing-masing. Sebagai contoh, pada Pusat Pengembangan Koleksi dan Pengolahan Bahan Pustaka, inventarisasi dilakukan oleh Bidang Akuisisi, untuk selanjutnya dilakukan penginputan data/pengkatalogan oleh Bidang Pengolahan, untuk kemudian dilayankan.

Pencatatan *Initial Cost* untuk koleksi bahan pustaka yang berasal dari pembelian tidak memasukkan biaya pengolahan bahan pustaka hingga siap dilayankan

Praktik di Perpusnas untuk mengukur suatu aset koleksi buku khususnya untuk kategori pembelian itu hanyalah berdasarkan kepada dokumen belanja pembayaran atau SPM di mana dalam SPM tersebut mengandung terdiri dari biaya dari harga per item buku kemudian pajak serta diskon dan tidak memasukkan biaya atribusi pada proses pengolahan dan pengkatalogan sebuah buku. Hal ini sesuai dengan apa yang diinformasikan oleh responden 2.

Apabila dibandingkan dengan IPSAS 17, bagian *measurement at recognition*, di paragraf 26 dan 27, disana diatur setiap aset tetap yang memenuhi syarat pengakuan sebagai aset harus diukur pada *cost*-nya atau dengan penggunaan nilai wajar dan di paragaf 30 diatur yang termasuk dalam elemen biaya selain dari harga belinya (bea masuk dan PPN yang tidak dapat dikembalikan, setelah ada pengurangan diskon perdagangan dan rabat) termasuk setiap cakupan biaya yang dapat diatribusikan secara langsung dalam rangka membawa aset ke lokasi dan kondisi beroperasi.

Secara detil pada IPSAS 17, bagian *measurement at recognition*, paragraf 31, juga diatur bahwa salah satu contoh dari biaya yang dapat diatribusikan secara langsung adalah antara lain adalah biaya persiapan lokasi serta biaya pemasangan atau perakitan. Pada LHP Perpusnas Tahun 2014, BPK telah merekomendasikan kepada Perpusnas, menyusun standar biaya pengolahan koleksi bahan pustaka dan melakukan kapitalisasi atas seluruh biaya-biaya yang telah dikeluarkan dalam proses pengolahan koleksi bahan pustaka yang terpisah dari pengadaannya.

Rekomendasi telah ditindaklanjuti, namun hingga saat ini standar biaya pengolahan koleksi bahan pustaka tidak menjadi unsur *initial cost* koleksi bahan pustaka terutama pada pengadaaan yang bersumber dari pembelian. Perpusnas menyadari bahwa pencatatan transaksi koleksi bahan pustaka ini tidaklah sesederhana seperti aset tetap lainnya, ada proses mekanisme pengolahan yang harus dilalui, sehingga mempengaruhi *initial cost* pada koleksi bahan pustaka. Hal ini sesuai pada saat responden 1 saat diwawancarai.

Adanya rekomendasi inventarisasi dari BPK, menandakan belum akuratnya data koleksi bahan pustaka sebagai aset

Sejak tahun 2014, berdasarkan LHP Perpusnas, BPK merekomendasikan agar melakukan pembenahan secara menyeluruh terhadap pengelolaan aset tetap lainnya berupa inventarisasi ulang terkait jumlah koleksi bahan pustaka. Rekomedansi tersebut belum terselesaikan sampai sekarang. Padahal penyelesaian atas tindak lanjut rekomendasi audit memiliki pengaruh yang positif dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan sekaligus kualitas pelayanan publik (Furqan, A. C., Wardhani, R., Martani, D., & Setyaningrum, D. 2020).

Kegiatan inventarisasi ulang dilakukan oleh unit yang juga bertanggung jawab atas kegiatan pengadaan bahan pustaka oleh dua unit Direktorat yang terpisah, yaitu Direktorat Deposit Bahan Pustaka yang terkait dengan pengadaan melalui penerimaan bahan pustaka melalui hibah dan KCKR, serta Pusat Pengembangan Koleksi dan Pengolahan Bahan Pustaka yang terkait dengan pengadaan melalui pembelian. Hal ini sesuai dengan pernyataan responden 1, sehingga berdasarkan keterangan di atas, sampai saat ini data Aplikasi SIMAK BMN tidak bisa dipergunakan sebagai dasar untuk mengetahui jenis dan jumlah koleksi bahan pustaka yang dimilki Perpusnas.

Dengan kondisi sistem informasi yang dijalankan serta kebijakan akuntansi terkini yang diterapkan dan keterangan dari beberapa responden, penelitian ini menemukan beberapa faktor yang dapat menyebabkan penyelesaian inventarisasi berjalan tidak maksimal berdasarkan.

Pertama, implementasi kebijakan akuntansi yang ada belum terkoneksi dengan proses pelayanan koleksi yang ada dimana pencatatan koleksi bahan pustaka dilakukan selalu lebih dahulu di SIMAK BMN sebelum Aplikasi INLIS.

Kedua, adanya perbedaaan tujuan dari penggunaan dari Aplikasi SIMAK BMN dan Aplikasi INLIS yang belum disinergikan dan diintegrasikan. Analisa ini didasarkan dengan apa yang disampaikan oleh responden 2.

Adanya transaksi alih media selama ini belum dapat diukur *initial cost*-nya untuk diakui sebagai aset

Pada Perpusnas, dengan adanya inovasi layanan digital berupa koleksi yang *paperless* dan berbentuk elektonik, maka Perpusnas melakukan kegiatan alih media, dengan cara melakukan proses digitalisasi media cetak yang berbentuk fisik dalam bentuk digital, bentuk ini dapat dilayankan dengan cara disimpan dan diakses melalui media komputer maupun alat elektronik yang ada. Kegiatan alih media yang sedang masifnya ini dilakukan oleh Perpustakaan Nasional RI melalui Pusat Preservasi Bahan Pustaka. Namun yang menjadi persoalan adalah adanya kegiatan ini juga menyisakan hal atau masalah bagi penyusunan laporan keuangan yaitu apakah hasil alih media ini juga termasuk aset atau tidak dan bagaimana cara mengukurnya, hal tersebut masih dipertanyakan dan belum jelas solusi yang diambil berkenaan dengan inovasi layanan.

Dengan demikian terdapat beberapa kondisi yang perlu disampaikan berkaitan dengan hasil alih media ini. *Pertama*, sampai sekarang koleksi digital dari proses alih media belum dicatat dalam LK Perpusnas Hal ini sesuai dengan keterangan dari wawancara atas responden 2 yang juga menyatakan belum adanya informasi sejak kapan dilakukan proses alih media.

Kedua, informasi biaya yang diperoleh dalam proses transaksi alih media tersebut masih berupa gelondongan tiap ribuan judul yang dialih mediakan sesuai wawancara responden 2.

Ketiga, belum tersusunnya pedoman penilaiannya termasuk kebijakan akuntansi yang mengatur khusus atas hasil koleksi dari alih media di Perpus untuk diakui sebagai aset. Hal ini sesuai dengan keterangan dari wawancara atas responden 2. Selain itu juga, hal ini masih diperbincangkan kriteria pengukurannya apakah terkait ukuran file atau halaman yang dihasilkan atau terkait dengan isi informasinya.

Tidak pernah adanya transaksi penghapusan dalam koleksi bahan pustaka

Berkaitan dengan kebijakan dan metode penyusutan atas Aset Tetap Lainnya yang diatur dalam Buletin Teknis Nomor 05 tentang Akuntansi Penyusutan. Aset Tetap Lainnya berupa buku perpustakaan tidak dilakukan penyusutan periodik, namun yang diterapkan adalah transaksi penghapusan pada saat aset tetap lainnya tersebut sudah tidak dapat digunakan lagi. Pada kenyataannya, sampai dengan saat ini, belum pernah terjadi transaksi penghapusan untuk koleksi bahan pustaka, yang ada adalah terus menambah koleksi, hal ini sesuai dengan pernyataan dari responden 2.

Proses bisnis perpustakaan belum sinkron dengan kebijakan akuntansi termasuk sistem informasi yang ada

Besarnya jumlah transaksi koleksi bahan pustaka yang didapat dalam berbagai pengadaan maupun penerimaan belum ditunjang oleh sistem informasi yang terintegrasi dan intekoneksi antara SIMAK BMN untuk keperluan penyusunan laporan keuangan, dan INLIS untuk keperluan pelayaan koleksi. Beberapa hal yang belum

Indonesian Treasury Review Vol.6, No.2, (2021), Hal.97–115.

sinkron, antara proses bisnis di atas dengan kebijakan akuntansi dan sistem informasi yang ada antara lain:

Pertama, kebijakan akuntansi yang ada memerintahkan kapitalisasi semua koleksi dalam, namun sistem yang ada tidak ideal untuk mendukung dalam pencatatannya. Hal ini seperti apa yang disampaikan oleh responden 2. Termasuk responden 5 yang menyebutkan kebijakan akuntansi yang ada sekarang menyebabkan gangguan *performance system* saat penyusunan LK.

Kedua, kebijakan akuntansi yang simpel dan minimalis belum mampu memadukan proses bisnis layanan koleksi di semua unit dalam rangka mengakurasikan semua pencatatan koleksi. Hal ini seperti apa yang disampaikan oleh responden 2.

Selanjutnya disampaikan, pembahasan atas temuan penelitian atas rumusan masalah kedua tentang Usulan Perubahan Kebijakan Akuntansi Terkait Koleksi Bahan Pustaka sebagai BMN pada Perpusnas berdasarkan *Guidance Notes*

Perlunya Ada Klasifikasi Koleksi dan Mensinergikannya dengan Karasteristik Bahan Pustaka di Perpusnas untuk Menentukan Apakah Sebagai Aset atau Beban

Berdasarkan FGD dan wawancara dalam penelitian ini, adanya masukan ini untuk mengatur adanya klasifikasi koleksi sesuai *Guidance Notes* dalam kebijakan spesifik mendapatkan banyak dukungan dari semua responden, di mana kebijakan akuntansi perlu dimodifikasi dalam kriteria pengakuan. Masukan ini mendukung penelitian Christiaens et al., (2012) yang menyatakan diperlukan analisa dan modifikasi yang signifikan terkait akuntansi aset yang diterapkan di sektor publik dan juga pernyataan teori dari Belkaoui (2012) tentang pentingnya memberikan pendetilan dan pertimbangan kriteria pengakuan aset yang disebut dengan *recognition rules* atas *recogniton criteria* yang masih berkonsep umum. Berikut ini beberapa alasan dan pertimbangan mengapa masukan ini perlu diakomodasi.

Pertama, selama ada aset yang namanya buku, tanpa mengecek manfaat dan potensinya, pasti dikapitalisasi, sehingga menjadi sangat merepotkan dan biayanya melebihi manfaatnya. Hal ini sesuai dengan sesuai dengan pandangan yang disampaikan responden 4 dan responden FGD3.

Kedua, perlunya kategori dan kriteria koleksi yang jelas untuk membedakan mana koleksi yang aset dan beban. Seperti yang disampaikan juga oleh responden 4 dan responden FGD 2.

Ketiga, pengaturan dalam PMK Penatausahaan BMN yang berlaku saat ini, hanya mengatur BMN secara umum dan untuk koleksi bahan pustaka dengan nilai item koleksi yang kecil namun banyak yang ternyata membebani SIMAK BMN belum diatur khusus. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh responden FGD 4.

Keempat, adanya permasalahan di SIMAK BMN saat transfer data koleksi bahan pustaka untuk kepentingan penyusunan LK dan laporan BMN. Hal ini seperti apa yang diungkapkan oleh responden FGD 3 dan responden FGD 5.

Kelima, karena selama ini semua koleksi bahan pustaka dikapitalisasi, maka di Perpusnas belum pernah ada diskusi penyamaan persepsi secara satu kesatuan tentang jenis koleksi bahan pustaka yang dapat diakui sebagai aset oleh pihak Pustakawan, BMN dan LK untuk memudahkan proses pengelolaannya, sehingga dengan mengadopsi klasifikasi koleksi merupakan hal penting. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh responden FGD 1

Kebijakan spesifik perlu memuat aturan minimum batas kapitalisasi koleksi dan pertimbangan apakah perlu dilakukan penyusutan atas koleksi bahan pustaka

Berdasarkan hasil penelitian ini, adanya masukan untuk memasukkan aturan minimum batas kapitalisasi pada koleksi bahan pustaka, sangat jelas memberikan perbedaan dengan standar yang sebelumnya. Apabila mengacu pada *Guidance Notes* paragraf 33 dan 34 diatur bahwa penerapan batas minimum kapitalisasi tidak dilakukan pada peritem buku namun ditetapkan dalam nilai akumulasi perolehan kumpulan jenis buku yang memang merupakan kategori *reference collections.* Dalam FGD dan wawancara terpisah para responden memberikan beberapa alasan dan pertimbangan perihal masukan ini.

Pertama, nilai minimum kapitalisasi dapat diterapkan karena di Bultek sudah diberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengaturnya, pengaturan ini hendaknya tidak hanya memperhatikan nilai harganya saja tetapi juga pada kategori, konten dan fisik dari koleksi dimaksud. Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh responden 3 dan responden FGD 1.

Kedua, nilai minimum kapitalisasi yang diterapkan pada koleksi bahan pustaka harus mencerminkan semua biaya yang digunakan hingga aset tersebut siap digunakan sesuai dengan tujuan penggunaannya baik itu pada harga perolehan maupun taksiran harga (nilai wajar). Hal ini sesuai dengan apa yang dinyatakan oleh responden 4. Hal lain yang menjadi masukan adalah masalah penerapan penyusutan atas

koleksi bahan pustaka yang dikapitalisasi dan merupakan *reference collections*, apabila diperhatikan menurut IPSAS 17 sebenarnya tidak pernah mengecualikan perihal penyusutan pada jenis PPE, kecuali aset bersejarah yang memang tidak disusutkan. Hal ini senada dengan repsonden FGD1 dari pihak Perpusnas nyatakan bahwa permasalahan penerapan penyusutan perlu dikecualikan pada beberapa jenis koleksi yang memang merupakan warisan intelektual bangsa.

Kebijakan spesifik perlu memasukkan isu utama koleksi digital terkait pengakuan, pengukuran, penyajian dan pengungkapan serta *transaksi subsequentnya* dalam tiap variasi transaksinya

Perpusnas telah melakukan beberapa inovasi layanan digital dalam proses bisnis layanan akses kepada setiap anggota perpustakaan, hal tersebut antara lain akses terhadap iPusnas yang merupakan aplikasi perpustakaan digital dengan ribuan koleksi *e-book* yang dapat dipinjam dan dibaca secara online, kemudian akses *e-resources* yang merupakan perpustakaan digital yang menyediakan banyak karya referensi *online* seperti jurnal, sehingga dalam pemanfaatan koleksi digital ini tentunya terdapat beberapa tahapan dari cara bagaimana mendapatkan, menyimpan, dan menyebarluaskan koleksi digital dimaksud.

Dalam FGD dan wawancara hal ini menjadi salah satu masukan yang menarik dan penting untuk diatur dalam usulan kebijakan ke depan. Penelitian ini menemukan beberapa hal yang perlu dicermati terhadap isu utama koleksi digital. Pandangan ini sesuai dengan pernyataan responden 4 agar mengantisipasi variasi transaksi koleksi bahan pustaka digital seperti preservasi (tindakan memastikan koleksi digital yang ada tidak rusak dan bertahan lama), koleksi digital yang hanya berupa hak akses dan langganan, *digital curation* (tindakan pustakawan memberikan nilai tambah pada informasi koleksi digital untuk masa kini dan masa depan), proses *renewal* versi dari koleksi (penggantian edisi koleksi digital yang baru), dan d*ownload* untuk kepentingan koleksi Perpusnas. Hal ini seperti apa yang disampaikan oleh responden FGD 1, disamping itu beliau juga menambahkan permasalahan menarik lainnya tentang adanya variasi dari transaksi terkait koleksi digital lainnya seperti *renewal* versi *e-book* dan *download* artikel-artikel untuk dicetak secara fisik,

Kebijakan spesifik perlu juga memasukkan aturan transaksi alih media atas koleksi bahan pustaka terutama berkaitan dengan pengukurannya

Dalam unit teknis di Perpusnas, alih media berbeda dengan koleksi digital yang memang sudah sedari awal dilakukan pengadaaan, alih media dikenal dengan kegiatan melestarikan koleksi bahan pustaka dengan cara mengalihkan dari bentuk tercetak berubah menjadi berbentuk media digital. *Guidance* telah mengatur hal ini sebagai suatu aset tak berwujud yang merupakan hasil dari *internally generated* atau pengembangan internal dari Perpusnas pada paragraf 38 – 40, agar merujuk perlakuan akuntansinya berdasarkan *International Accounting Standard* (IAS) 38 (issued 2010), yang diterbitkan oleh IASB atau pernyataan IPSAS 31 pada paragraf 18 dan 26-27, dimana koleksi bahan pustaka hasil alih media dapat diakui sebagai *intangible assets* dengan wajib memenuhi definisi aset tidak berwujud (ATB) dan juga dapat memenuhi kriteria pengakuan sebagai aset.

Berdasarkan FGD dan wawancara, transaksi alih media perlu segera menjadi masukan dalam usulan perubahan kebijakan nantinya dengan sejumlah pertimbangan. *Pertama*, sampai dengan saat ini, belum ada kesepakatan tentang rumusan penilaian atau pengukuran atas hasil alih media dan masih membutuhkan pembahasan lebih lanjut. Hal ini sesuai seperti yang dinyatakan oleh responden FGD 4. *Kedua*, ada potensi hasil alih media tidak saja menghasilkan aset tetapi juga bisa menghasilkan beban. Pertimbangan ini dinyatakan oleh responden FGD 2.

Kebijakan Spesifik Berkaitan Hubungan antara Sistem Informasi dan Manajemen Perpustakaan dan Kebutuhan Akuntansi

Hal lain yang menarik dari FGD dan wawancara, adalah bagaimana cara mengefektifkan sistem prosedur pengumpulan data koleksi bahan pustaka dalam rangka kebutuhan penyajian data koleksi dan LK. Menurut *Guidance* Paragraf 65-69 perlunya suatu sistem internal koleksi bahan pustaka yang dimiliki atau dibangun secara internal yang memiliki fungsi pencatatan dan pengklasifikasian koleksi yang tepat serta dapat melakukan *interface* dengan informasi akuntansi bahan pustaka sebagai aset.

Sejak tahun 2017, Perpusnas mengeluhkan masalah SIMAK BMN, dimana beban entri data dan besaran transaksi tidak cuma buku namun termasuk majalah/koran. Dilain pihak Perpusnas, juga memiliki INLIS (*Integrated Library System)* yang memiliki banyak fitur fungsi salah satunya adalah fungsi akuisisi daftar dan data koleksi

bahan pustaka. Berdasarkan masalah tersebut timbul masukan agar secara pengaturan dapat dituangkan dalam kebijakan terkait dengan keunikan dari Perpusnas ini, dengan berdasarkan pada perlunya interaksi dan integrasi aktivitas dan informasi koleksi bahan pustaka yang substansial pada INLIS seperti akuisisi, katalogisasi dan OPAC yang sangat erat kaitanya dengan kebutuhan sistem pencatatan koleksi bahan pustaka pada SIMAK BMN sebagai aset. Hal ini berdasarkan pada pernyataan responden FGD 1.

Hal-hal lain yang perlu diperhatikan terkait Usulan Perubahan Kebijakan

Dari wawancara terpisah terhadap responden 3,4 dan 5, penelitian ini mendapatkan beberapa masukan lain terkait usulan perubahan kebijakan. *Pertama*, perubahan kebijakan akuntansi yang mengadopsi apa yang ada dalam *Guidance,* nantinya harus mengacu dari dasar *conseptual framework* yang sama terutama tentang definisi dan kriteria pengakuan aset, apabila dilihat dari *Guidance* dapat diketahui bahwa logika dan argumen yang dibangun terkait pengakuan atau perlakuan akuntansi atas aset adalah sama, dengan demikian kebijakan akuntansi yang ada nanti lebih dapat menggambarkan lebih detil kondisi suatu aset tertentu dari apa yang ada sekarang berdasarkan *legal form* sesuai karakter di sektor publik. Hal ini didasarkan seperti apa yang disampaikan oleh responden 3, 4 dan 5.

Kedua, dalam perubahan kebijakan akuntansi, perlunya pengaturan pembedaan atas perlakuan akuntansi mana satker yang memang memiliki tupoksi khusus pelayanan perpustakaan dan yang bukan, sehingga dibutuhkan pengecualian sesuai apa yang diungkapkan oleh responden 3.

Ketiga, dalam perubahan kebijakan akuntansi, KSAP memerlukan *trigger* yang menyebabkan keperluan perlakuan atau kebijakan spesifik terkait transaksi koleksi bahan pustaka sangat dibutuhkan, *trigger* itu bisa berasal dari Pemerintah atau temuan audit BPK. Seperti apa yang disampaikan oleh responden 5.

KESIMPULAN

Penelitian ini mengangkat sejumlah temuan terkait kondisi praktik dari pencatatan transaksi koleksi bahan pustaka atas sistem yang ada saat ini. Penelitian ini juga menyajikan analisis atas kebijakan akuntansi koleksi bahan pustaka yang ada saat ini. Sejumlah usulan perubahan kebijakan akuntansi disajikan berdasarkan kondisi ideal yang ingin dicapai.

Hal-hal lain yang perlu diperhatikan dalam usulan perubahan kebijakan nantinya adalah perlunya aturan pengecualian untuk satker yang tidak memiliki tupoksi perpustakaan, wajib mengacu dari dasar *conceptual framework* yang sama dengan *Guidance* sebagai salah satu referensi yang disusun hasil adopsi dari IPSAS, dan untuk melakukan perubahan tersebut diperlukan adanya *trigger* dari Pemerintah kepada KSAP dasar untuk perbaikan kebijakan akuntansi kedepan terkait transaksi koleksi bahan pustaka**.**

Atas beberapa temuan yang ditemukan, rekomendasi jangka pendek meliputi pihak Perpusnas perlu berkoordinasi dengan Kemenkeu untuk segera menyelesaikan inventarisasi koleksi, melakukan rekonsiliasi data yang dimiliki antara pihak BMN dan pihak teknis pustakawan secara bertahap menurut tahun perolehan pada pelaporan keuangan kemudian menganalisis. Penyusunan laporan selisih koleksi terkait adanya ketidakuratan dalam jumlah koleksi bahan pustaka, terkait hasil alih media juga perlu dilakukan.

Perpusnas perlu berinisiatif mengadakan FGD secara mandiri dengan mengundang Penilai DJKN ataupun dari pihak eksternal. Terhadap permasalahan sistem pihak Perpusnas perlu menetapkan tim khusus dalam menyiapkan dan menganalisis *user requirement* atas SIMAK BMN terkait *design* interkoneksi dan *interface* data dengan INLIS sebelum berkordinasi dengan Kemenkeu termasuk perencanaan anggaran yang dibutuhkan**.** Perpusnas dapat mengadakan sosialisasi internal tentangnya perlunya kebutuhan perubahan kebijakan akuntansi atas transaksi koleksi bahan pustaka yang berlaku saat ini sebelum melakukan komunikasi dengan pihak Kemenkeu dan KSAP.

Rekomendasi jangka panjang termasuk perubahan kebijakan akuntansi. Perlu penyamaan persepsi atas standar terutama di KSAP. karena payung hukum DJKN mengambil adalah standar, kemudian perlu kolaborasi antara beberapa pihak, yaitu pihak pengelolaan/penatausahaan BMN (DJKN), serta pihak di bidang akuntansi dan pelaporan keuangan (KSAP dan Dit. APK) dan pustakawan untuk merumuskan kriteria koleksi pustaka sebagai BMN. Selanjutnya, DJKN dapat merumuskan kebijakan mengenai pengelolaan/penatausahaan atas koleksi pustaka, bisa jadi diperlukan perlakuan khusus. Sehingga, mampu memodifikasi SIMAK BMN yang terkoneksi dengan INLIS berdasarkan usulan perubahan kebijakan akuntansi koleksi bahan pustaka yang ditetapkan.

Keterbatasan dari penelitian ini adalah tidak dapat menggali lebih jauh proses bisnis pada unit-unit teknis terkait yang dalam Perpusnas

melalui observasi langsung maupun wawancara. Penelitian ini juga hanya fokus pada Perpusnas di tingkat pusat sebagai objek penelitian. Masih terdapat dua unit vertikal di bawahny yaitu UPT Bung Karnodi Blitar dan UPT Bung Hatta di Bukti Tinggi. Perlu dikaji penerapan praktek akuntansi di universitas dan lembaga arsip nasional yang memiliki fungsi pelayanan perpustakaan. Selanjutnya perlu kajian dampak apabila rekomendasi ini dijadikan referensi untuk diterapkan sebagai perubahan kebijakan akuntansi koleksi bahan pustaka di masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

AASB. (1995). Definition and Recognition of the Elements of Financial Statements. In *Statement of Accounting Concepts* (Vol. 4). Australian Accounting Research Foundation. www.aasb.gov.au.

Badan Pemeriksa Keuangan. (2015). *Laporan Hasil Pemeriksaaan BPK RI Tahun 2014*.

Badan Pemeriksa Keuangan. (2017). *Laporan Hasil Pemeriksaaan BPK RI Tahun 2016* (Issue 31).

Belkaoui, A. R. (2012). *Accounting Theory* (Kelima). Salemba Empat.

Burritt, R. L., McCrae, M., & Benjamin, C. (1996). What Is A Public-Sector Asset? *Australian Accounting Review*, *6*(11), 23–28. https://doi.org/10.1111/j.1835-2561.1996.tb00004.x.

Carnegie, G. D., Sidaway, S., & West, B. (2013). A Chaotic Field of Practice: Financial Reporting of the Library Collections of Australia's Public Universities, 2007-2011. *Australian Academic and Research Libraries*, *44*(4), 195–216. https://doi.org/10.1080/00048623.2013.857444.

Carnegie, G. D., & West, B. P. (2003). How well does accrual accounting fit the public sector? *Australian Journal of Public Administration*, *62*(2), 83–86. https://doi.org/10.1111/1467-8497.00327.

Carnegie, G. D., & West, B. P. (2005). Making accounting accountable in the public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, *16*(7), 905–928. https://doi.org/10.1016/j.cpa.2004.01.002

Christensen, M. (2007). What We Might Know (But Aren't Sure) About Public-Sector Accrual Accounting. *Australian Accounting Review*, *17*(41), 51–65. https://doi.org/10.1111/j.1835-2561.2007.tb00453.x.

Christiaens, J., Rommel, J., Barton, A., & Everaert, P. (2012). Should all capital goods of governments be recognised as assets in financial accounting? *Baltic Journal of Management*, *7*(4), 429–443. https://doi.org/10.1108/17465261211272175.

Cram, J. (1997). Not an inexhaustible resource: Valuation and depreciation of library collections in the Queensland department of education. *Australian Library Journal*, *46*(4), 376–385. https://doi.org/10.1080/00049670.1997.10755818.

Ellet, W. (2007). *The case study handbook : how to read, discuss, and write persuasively about cases*. Boston, Mass. : Harvard Business School Press, [2007] ©2007. https://search.library.wisc.edu/catalog/9910033275102121.

Ellory, C., & Sherman, H. (1992). DEPRECIATION OF LIBRARY COLLECTIONS: TERMINOLOGY OF THE DEBATE. *The Bottom Line*, *5*(3), 35–37. https://doi.org/10.1108/eb025342

Ernest and Young. (2013). *Accounting policy manual solution*.

Furqan, A. C., Wardhani, R., Martani, D., & Setyaningrum, D. (2020). The effect of audit findings and audit recommendation follow-up on the financial report and public service quality in Indonesia. *International Journal of Public Sector Management*, *33*(5), 535–559. https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2019-0173

Godfrey, J., A. Hodgson, S. Holmes, A. T. (2010). Accounting Theory. In *Accounting Theory* (7th ed.). John Wiley & Sons Australia, Ltd. https://doi.org/10.4135/9781446260784

Hassan, N. L., Saad, N., Ahmad, H. N., Mohammed Salleh, M. S., & Ismail, M. S. (2016). The accounting practices of heritage assets. *International Journal of Economics and Financial Issues*, *6*(6Special Issue), 80–83.

Hayadi, F. I. (2021). *Analisis kebijakan akuntansi atas transaksi koleksi bahan pustaka (Library Colletions) sebagai barang milik negara di Indonesia.* Tesis. Program Studi MAKSI-PPAk FEBUI.

Herdianyah, H. (2019). *Metodelogi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial* (2nd ed.). Salemba Humanika.

Horn, A., & Epps, J. (2014). *Financial accounting and library collections : the bottom line Anne Horn , Janine Epps , Joan Moncrieff. November*.

Hyndman, N., & Connolly, C. (2011). Accruals accounting in the public sector: A road not always taken. *Management Accounting Research*, *22*(1), 36–45. https://doi.org/10.1016/j.mar.2010.10.008

IAEA. (2008). *IPSAS No 17 (& IAS No 38): Guidance Note 2* (Vol. 17).

IFAC. (2007). *IPSAS ADOPTION BY GOVERNMENTS*.

September, 1–4. http://www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSAS_Adoption_Governments.pdf

Ikatan Akuntan Indonesia. (2018). *Standar Akuntansi Keuangan* (Pertama). Ikatan Akuntan Indonesia.

Buletin Teknis No. 15 Tentang Akuntansi Aset Tetap Berbasis Akrual, (2014).

Likierman, A. (2003). Planning and controlling UK public expenditure on a resource basis. *Public Money and Management*, *23*(1), 45–50. https://doi.org/10.1111/1467-9302.00340

Mahmudi. (2003). Studi kasus sebagai strategi riset untuk mengembangkan akuntansi sektor publik. *Jurnal Akuntansi & Auditing Indonesia*, *7*(1), 51–65.

Marti, C. (2006). Accrual Budgeting: Accounting Treatment of Key Public Sector Items and Implications for Fiscal Policy. *Public Budgeting and Finance*, *26*(2), 45–65. https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2006.00846.x

Nasrudin, E. (2018). Efektivitas Sistem Informasi Manajemen Dan Akuntansi Barang Milik Negara (Simak-Bmn) Terhadap Pengelolaan Aset Negara. *Jurnal Akuntansi Universitas Jember*, *13*(2), 45. https://doi.org/10.19184/jauj.v13i2.1878

Peraturan Perpustakaan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Rencana Strategis Perpustakaan Nasional tahun 2020-2024, (2020).

Public Sector Commitee. (1995). *Definition and Recognition of Assets*. International Federation of Accountant.

Putra, D. M. (2018). Indonesian Treasury Review. *Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara Dan Kebijakan Publik*, *3*(4), 330–346.

Putra, S. J., & Budiyanto. (2010). *Development of Accounting Information System on state owned property*. https://doi.org/10.1145/1806338.1806423

Setijaningsih, H. T. (2012). Teori Akuntansi Positif dan Konsekuensi Ekonimo. *Jurnal Akuntansi*, *XVI*(03), 427–438.

Susanti, R. M. (2018). Transformasi Pustakawan dan Perpustakaan Di Era Digital. *Al Makhatab*, *3*(1), 1–7.

Suwardjono. (2008). *Teori Akuntansi : Perekayasaan Pelaporan Keuangan* (Ketiga). BPFE Yogyakarta.

United Nations. (2016). *United Nations policy framework for International Public Sector Accounting Standards*. https://www.un.org/ipsas/PolicyFramework.html

van Helden, J. (2019). New development: The practical relevance of public sector accounting research; time to take a stand. *Public Money and Management*, *39*(8), 595–598. https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1621053

West, B., & Carnegie, G. D. (2010). Accounting's chaotic margins: Financial reporting of the library collections of Australia's public universities, 2002-2006. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, *23*(2), 201–228. https://doi.org/10.1108/09513571011023192.

West, B. P., & Carnege, G. D. (2013). Accounting's Chaotic Margins: Financial Reporting Of The Library Collections Of Australia's Public Universities. 日本畜産学会報, *84*(July), 487–492. http://ir.obihiro.ac.jp/dspace/handle/10322/3933.

LAMPIRAN

Lampiran 1. Ringkasan Temuan Audit/Rekomendasi yang belum selesai ditindaklanjuti Tentang Koleksi Pustaka Tahun 2014-2018 pada Perpusnas

No	Tahun	Ringkasan Audit/Rekomendasi yang belum selesai
1.	2014	• Penatausahaan Koleksi Bahan Pustaka pada Perpusnas belum memadai. (hasil audit) • Bahan Pustaka sebanyak 2.595 eksemplar senilai Rp3,l 1 miliar tidak dicatat sesuai dengan rincian dalam aplikasi SIMAK BMN (hasil audit) • Bahan Pustaka yang diperoleh dari hibah pihak ketiga belum diajukan pengesahan dan belum dicatat ke dalam aplikasi SIMAK BMN (hasil audit) • Penyelesaian inventarisasi Aset Tetap Lainnya (rekomendasi belum selesai)
2.	2015	• Bahan Pustaka yang diperoleh dari hibah pihak ketiga belum diajukan pengesahan dan belum dicatat ke dalam aplikasi SIMAK BMN (hasil audit) • Penyelesaian inventarisasi Aset Tetap Lainnya tahun 2008 – 2015 (rekomendasi belum selesai)
3.	2016	• Penatausahaan Aset Tetap Lainnya pada UPT Bung Karno dan UPT Bung Hatta Belum Tertib • Penyelesaian inventarisasi Aset Tetap Lainnya (rekomendasi)
4.	2017	Penyelesaian inventarisasi Aset Tetap Lainnya (belum selesai)
5.	2018	Penyelesaian inventarisasi Aset Tetap Lainnya (belum selesai)

Sumber : Badan Pemeriksa Keuangan (2015, 2016, 2017) dan Responden III

Lampiran 2. Neraca dan Laporan Barang Kuasa Pengguna Perpusnas akun Aset Tetap Lainnya dan Aset Tak Berwujud Lainnya Per-31 Desember 2019

Jenis Koleksi	Satuan	Kuantitas	Nilai dalam Rupiah
		2.659.262	**220.517.535.903**
Aset Tetap Lainnya			
Monografi	Buah	902.450	107.065.838.496
Referensi	Buah	2.442	3.198.753.152
Buku Lainnya	Buah	1.194.811	36.420.015.773
Surat Kabar	Buah	199.057	2.127.251.981
Majalah	Buah	56.572	8.169.307.067
Buletin	Buah	1	2.117.580
Laporan	Buah	84	877.888.850
Serial Lainnya	Buah	1.718	4.893.550.500
Kaset	Buah	86	6.472.327
Video	Buah	31	4.972.449.149
CD/VCD/DVD/LD	Buah	21.552	8.937.919.926
Lain-lain	Buah	8.848	22.204.832.145
Aset Tak Berwujud Lainnya			
E-book	Buah	271.610	128.706.977.453

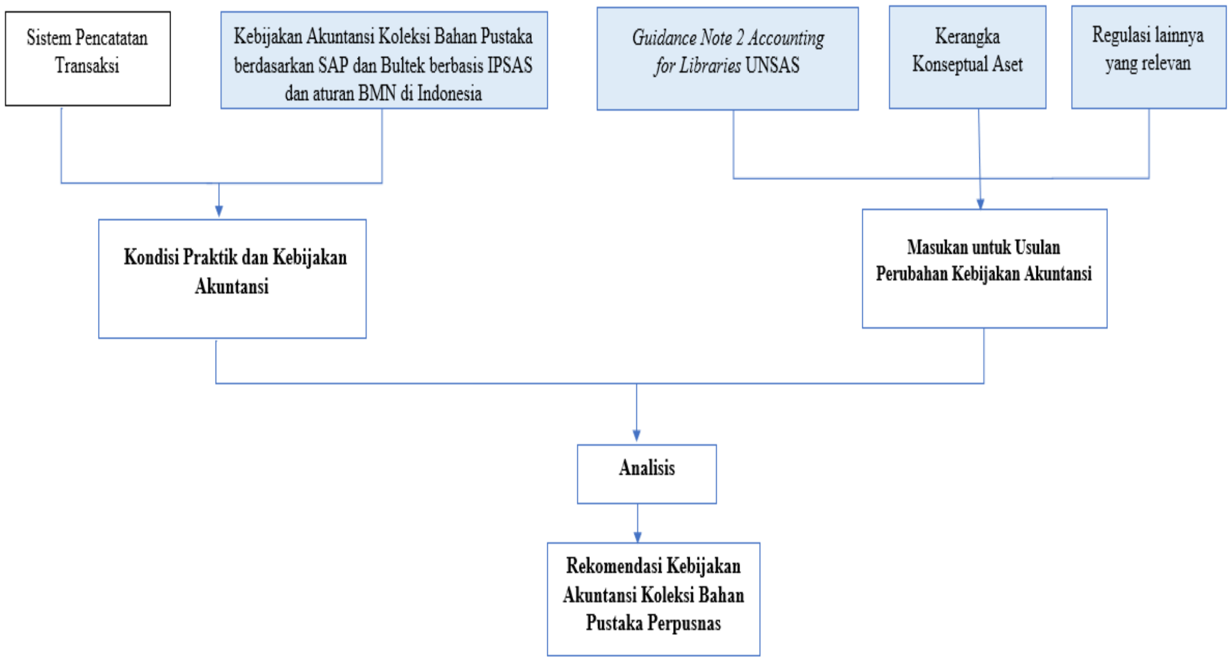
Sumber: Aplikasi e-Rekon&LK (telah diolah kembali)

Tabel 1. Perbandingan Kebijakan Akuntansi Koleksi Bahan Pustaka

No.	Elemen Perbandingan	*Guidance Note No.2 Accounting for Library Collections*	PSAP No. 7 dan Bultek SAP No 15	PMK Nomor 225 dan PMK Nomor 181
1.	Pembagian Klasifikasi Koleksi	Berdasarkan adopsi IPSAS maka dibagi menjadi 3 klasifikasi koleksi, yaitu: a. *General Collections* b. *Reference Collections* c. *Herritage Collections*	Tidak ada pembagian klasifikasi hanya ada satu klasifikasi yaitu: koleksi perpustakaan secara umum	Tidak ada pembagian klasifikasi hanya ada satu klasifikasi yaitu: koleksi perpustakaan secara umum, sedangkan untuk keperluan penatausahaan BMN dibagi dalam berbagai subkelompok jenis koleksi perpustakan/aset tetap lainnya misalnya monografi, majalah dsb
2.	*Judgement* Jenis Koleksi	Diatur kriterianya pada masing-masing klasifikasi menurut pendekatan perpustakaan dan akuntansi aset	Belum diatur dan dijelaskan	Belum diatur dan dijelaskan
3.	Reklasifikasi Koleksi dan Periodik *Review*	Dimungkinkan terjadinya transfer klasifikasi antar klasifikasi koleksi sehingga terjadi reklasifikasi koleksi dan perubahan perlakuan akuntansi pada saat periodik *review*	Belum diatur dan dijelaskan	Belum diatur dan dijelaskan
4.	Pengakuan/ Jenis Koleksi yang di kapitalisasi	a. Hanya *reference collections* yang dikapitalisasi sebagai aset b. Dicatat per*grup* koleksi dalam *"one combined value"* Apabila terdapat terdapat *copy* atas koleksi maka cukup *copy* pertema referensi koleksi maka dicatat	Semua bentuk dan jenis koleksi bahan pustaka di kapitalisasi dan dicatat peritem buku	Semua bentuk dan jenis koleksi bahan pustaka di kapitalisasi dan dicatat peritem buku
5.	Koleksi dari Alih Media dan Koleksi Digital	Diatur untuk merujuk pada IPSAS *intangible asset*	Belum diatur dan dijelaskan	Belum diatur dan dijelaskan
6.	*Library Management Information System* dan Implikasinya terhadap akuntansi	Diatur dan dijelaskan	Belum diatur dan dijelaskan	Belum diatur dan dijelaskan
7.	Nilai Minimum Kapitalisasi	Dalam *foonote guidance*, UNSAS menetapkan maksimum *threshold* sebesar US$ 5,000 secara agregat /perkoleksi dan apabila dinilai peritem maka perlu memperhatikan terlebih dahulu *potential value* dari koleksi tersebut	Nilai koleksi peritem sekecil apapun dikapitalisasi (tidak agregat)	Nilai koleksi peritem sekecil apapun dikapitalisasi (tidak agregat)
8.	Penyusutan dan Amortisasi	Diatur dan ditetapkan metodenya khusus yang *reference*	Tidak menerapkan aturan penyusutan dan amortisasi	Tidak menerapkan aturan penyusutan dan amortisasi
9.	Pengukuran *Initial Value*	Nilai Wajar	Prinsip biaya historis (biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh aset tersebut sampai siap pakai)	Prinsip biaya historis (biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh aset tersebut sampai siap pakai)
10.	Penyajian	a. *Reference Collections* disajikan sebagai *non-current asset* b. *General Collections* disajikan sebagai *expense* c. *Herritage Collections* tidak disajikan dalam neraca d. Untuk bentuk jenis koleksi yang intangible disajikan sebagai *Licenses and Rights* and *Other Intangibles*	Disajikan sebagai Aset Tetap Lainnya untuk koleksi bentuk fisik dan Aset Tak Berwujud Lainnya atas (tidak disebutkan secara spesifik dianggap mengacu pada Bultek lain seperti Bultek 17 tentang ATB) untuk bentuk koleksi digital	Disajikan sebagai Aset Tetap Lainnya untuk koleksi bentuk fisik dan Aset Tak Berwujud Lainnya untuk bentuk koleksi digital
11.	Pengungkapan	Belum diatur dan dijelaskan	Telah diatur dan dijelaskan	Diatur dan dijelaskan

Sumber: Tabel 2.1 (Hayadi, 2021. Hal.32)

Gambar 1. Kerangka Penelitian



Sumber: Gambar 2.2 (Hayadi, 2021. Hal.39)

Tabel 2. Kondisi Praktik Pencatatan Transaksi Koleksi Bahan Pustaka

Tema	Kriteria	Hasil Analisis
Kondisi Praktik Pencatatan	Sistem Pencatatan Transaksi Koleksi Bahan Pustaka (SIMAK BMN dan INLIS LITE)	1. Keterlambatan pencatatan transaksi koleksi bahan pustaka hingga melewati periode pelaporan dan baru dapat diselesaikan saat waktu post audit 2. Pencatatan koleksi bahan pustaka sebagai BMN hanya mengacu pada dokumen sumber pengadaan, tidak pada saat dimana koleksi bahan pustaka siap dilayankan 3. Pencatatan *Initial Cost* untuk koleksi bahan pustaka yang berasal dari pembelian tidak memasukkan biaya pengolahan bahan pustaka hingga siap dilayankan 4. Adanya rekomendasi inventarisasi dari BPK, menandakan belum akuratnya data koleksi bahan pustaka sebagai aset 5. Tidak pernah adanya transaksi penghapusan dalam koleksi bahan pustaka 6. Belum sinkronnya antara proses bisnis perpustakaan, kebijakan akuntansi termasuk sistem informasi yang ada

Sumber: Tabel 5.1 (Hayadi, 2021. Hal.76-77)

Tabel 3. Kondisi Kebijakan Akuntansi Koleksi Bahan Pustaka

Tema	Kritria	Hasil Analisis
Kondisi Permasalahan Kebijakan Akuntansi Pengakuan dan Pengukuran Koleksi Bahan Pustaka	SAP dan Bultek Terkini yang Berbasis IPSAS dan Ketentuan BMN	1. Kebijakan akuntansi yang ada tidak mendefinisikan kriteria tertentu untuk kapitalisasi koleksi bahan pustaka sebagai aset
	PSAP 07 tentang Akuntansi Aset Tetap Paragraf 12, Buletin Teknis No. 15 dan PMK Nomor 225	2. Adanya transaksi alih media selama ini belum dapat diukur *initial cost*-nya untuk diakui sebagai aset

Sumber: Tabel 5.2 (Hayadi, 2021. Hal.77-78)

Tabel 4. Usulan Perubahan Kebijakan Akuntansi Terkait Koleksi Bahan Pustaka sebagai BMN pada Perpusnas berdasarkan *Guidance*

Tema	No	***Point*** **Usulan**
Kebijakan Pengakuan dan Pengukuran Koleksi Bahan Pustaka	1.	Perlunya Ada Klasifikasi Koleksi dan Mensinergikannya dengan Karasteristik Bahan Pustaka di Perpusnas Untuk Menentukan Apakah Sebagai Aset atau Beban
	2.	Perlunya Aturan Minimum Batas Kapitalisasi dan Pertimbangan Penyusutan atas Koleksi Bahan Pustaka
	3.	Perlunya Memasukkan Isu Utama Koleksi Digital terkait Pengakuan, Pengukuran dan Transaksi Subsequent-nya
	4.	Perlunya Memasukkan Aturan Transaksi Alih Media atas Koleksi Bahan Pustaka Terkait Pengakuan dan Terutama dengan Pengukurannya
Hubungannya dengan Sistem Informasi Internal Perpusnas	1.	Perlunya Pengaturan Tentang Hubungan antara Sistem Informasi dan Manajemen Perpustakaan dengan Kebutuhan Akuntansi
Hal-Hal Lain Terkait Usulan Perubahan Kebijakan Akuntansi Transaksi Koleksi Bahan Pustaka	1.	Perubahan kebijakan akuntansi harus mengacu dari *dasar conseptual framework* yang sama dengan *Guidance* sebagai salah satu referensi
	2.	Perlunya Pengaturan Pengecualian Perlakuan Akuntansi untuk Entitas dengan Tupoksi Non Pelayanan Perpustakaan
	3.	Dalam Usulan Perubahan Kebijakan Akuntansi KSAP memerlukan adanya *trigger*

Sumber: Tabel 5.3 (Hayadi, 2021. Hal.92)